

Ett år med ny politisk organisation på Orust

Viveka Nilsson

Ett år med ny politisk organisation på Orust

Viveka Nilsson

U-rapport nr 94

© KFi tillsammans med författaren
2012
KFi – Kommunforskning i Västsverige
Pilgatan 19A
411 22 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

Innehåll

1. Ett år med ny organisation.....	5
2. Uppfattningar om den nya politiska organisationen.....	6
2.1 Den nya politiska organisationen – en beskrivning	6
2.2 Övergripande beskrivningar av det första året	7
2.3 Kommunfullmäktige	8
2.4 Beredningarna	10
2.5 Kommunstyrelsen	14
2.6 Utskotten	15
2.7 Förvaltningen	17
3. Sammanfattande analys.....	22
3.1 Den strategiska nivån.....	22
3.2 Den verkställande nivån	23
3.3 Avslutande kommentarer.....	24

1. Ett år med ny organisation

Orust tillhör den grupp av kommuner som avskaffat de traditionella facknämnderna och inrättat en beredningsorganisation under kommunfullmäktige. Samtidigt har kommunstyrelsen blivit enda verksamhetsnämnd med utskott kopplat till sig. Den nya organisationen började gälla 1 januari 2011. Föreliggande rapport är den första av två i ett treårigt utvärderingsprojekt som innefattar en *förstudie*, en *underhandsstudie* samt en *uppföljningsstudie*. Utvärderingsprojektet inriktas i huvudsak mot att kartlägga den nya organisationens effekter på relationen mellan politik och förvaltning och på den lokala demokratin.

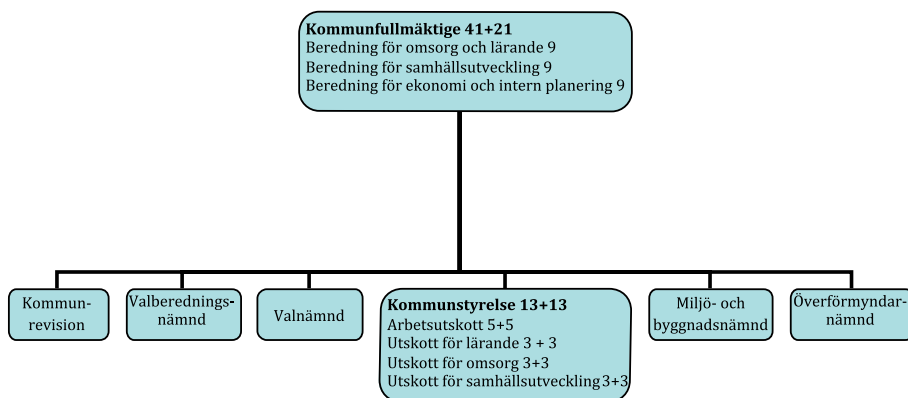
I förstudien skickades en enkät till alla ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige. I uppföljningsstudien kommer enkäten till kommunfullmäktige att upprepas och ett 20-tal intervjuer att genomföras med nyckelpersoner.

I föreliggande rapport presenteras resultatet från underhandsstudien. Rapporten baseras på intervjuer med 18 nyckelpersoner i kommunen, det vill säga med de tre kommuncheferna samt 15 politiker i kommunstyrelse, kommunfullmäktige, beredningar och utskott. 15 personliga intervjuer och 3 telefonintervjuer har genomförts. Syftet är att belysa hur den nya politiska organisationen inledningsvis har fungerat bland annat med avseende på relationen mellan politiker och tjänstemän och demokrati. I utvärderingsprojektets andra rapport kommer resultat från uppföljningsstudien att sammanställas och effekterna av den genomförda organisationsförändringen att belysas.

I det följande beskrivs hur de intervjuade uppfattar det första året med den nya organisationen, vad som har gått bra och vad som har gått mindre bra och vad som betraktas som viktigt inför fortsättningen.

2. Uppfattningar om den nya politiska organisationen

2.1 Den nya politiska organisationen – en beskrivning



Figur 1. Orust kommuns nya politiska organisation

Orust nya politiska organisation infördes den 1 januari 2011. Syftet med organisationen kan sammanfattas med fyra ord; tydlighet, helhetssyn, samarbete och kommunikation. Det ska råda tydlighet i rollerna mellan politiker och tjänstemän, mellan politiker och medborgare samt politiker sinsemellan. Det ska råda helhetssyn inom och utanför politiken och ett ökat samarbete mellan politiker och tjänstemän. Dessutom ska kommunfullmäktige bli mer beslutskraftigt och livskraftigt samtidigt som det ska bli kortare beslutsvägar, färre återremitteringar och ökat ansvarstagande för åsikter och beslut. Den nya organisationen ska också resultera i framtagandet av en gemensam vision för kommunen utvecklad i tvåvägskommunikation med medborgarna.

Figur 1 visar att det i den nya politiska organisationen görs en uppdelning i strategisk nivå och verkställande nivå. På den strategiska nivån är kommunfull-

mäktige huvudorganet som till sin hjälp har tre fasta beredningar för lärande och omsorg, samhällsutveckling samt ekonomi och intern planering, vilka alla arbetar med övergripande strategier inom sina områden. Beredningarnas uppgift är att utarbeta förslag till långsiktiga mål- och inriktningsdokument för verksamheterna och kontinuerligt utvärdera och föreslå förändringar i dessa. Beredningarna ska också följa upp verksamheten inom sina respektive områden och skaffa och bibehålla relevant omvärldskunskap.

På den verkställande nivån är kommunstyrelsen huvudorganet. Kommunstyrelsen är enda verksamhetsnämnd och ansvarar för att förverkliga kommunfullmäktiges beslut och se till att den löpande verksamheten bedrivs efter mål och budget. I detta ligger att ha personal- och ekonomiansvar för verksamheterna. Till sin hjälp har kommunstyrelsen, förutom arbetsutskottet, även utskotten för lärande, omsorg och samhällsutveckling, som bereder ärenden och ansvarar för frågor inom sina områden.

En traditionell facknämnd, miljö- och byggnadsnämnden, har behållits och svarar för myndighetsbeslut som av laglighets skull inte kan fattas av kommunstyrelsen. Därutöver finns överförmyndarnämnd, valnämnd, valberedningsnämnd samt kommunrevision.

I anslutning till organisationsförändringen infördes delat och roterande kommunchefskap. Orust har tre kommunchefer som var och en ansvarar för en särskild verksamhet – lärande, omsorg och samhällsutveckling. Därutöver har respektive kommunchef även under fyra månader per år ansvar för den övergripande samordningen och krisledningen i kommunen. Man har formulerat det som att kommunchefen då är i ”beredskap”.

2.2 Övergripande beskrivningar av det första året

Alla intervjuade utom en är positiva till den nya organisationen och önskar ingen återgång till den gamla. Den tveksamt inställda intervjupersonen talar om ”spruckna förhoppningar” och vill återgå till traditionella facknämnder. Personen i fråga tycker att man kunde följa beslutsvägarna bättre i den gamla organisationen och ställer sig frågan om Orust verkligen är en tillräckligt stor kommun för att tillämpa beredningar. Samtliga respondenter påpekar att den nya organisationen ännu inte fungerar fullt ut som det var tänkt, men att det ligger en tidsaspekt i detta. Det har ännu inte gått så lång tid sedan införandet och det tar enligt flera av de intervjuade cirka två till tre år innan en ny organisation hinner sätta sig och fungera ordentligt. Det är inte bara tiden som bidrar till att organisationen ännu inte fungerar optimalt. De intervjuade

berättar också om olyckliga omständigheter i form av sjukdom och dödsfall bland ledande politiker och tjänstemän som gjort att arbetet med den nya organisationen försenats.

Likaså framhåller några av de tillfrågade att utvecklingen av den nya organisationen också beror på hur tjänstemannaledningen kommer att utvecklas framöver. De är överens om att det idag i mångt och mycket saknas styrning och ledning från centralt administrativt håll. Det berättas att det från och med årsskiftet ska ske förändringar i tjänstemannaledningen. Vid tiden för intervjuerna fanns dock ännu inget fattat beslut om hur förändringarna ska se ut. Så här säger några av respondenterna om den nya organisationen; ”det är trevande”, ”det är svajigt och lite rörigt”, ”bra på sikt, men har barnsjukdomar”, ”tror på organisationen även om man inte kommit igång som önskat”, ”får den tid borde det bli bra”, ”det nya har inte satt sig än och man måste göra smärre förändringar”, ”det går åt rätt håll”, ”organisationen kräver mer tid för att bli optimal”, ”kan bli bra om vi får tid att reflektera emellanåt” och ”bra att man måste tänka nytt, det blir dynamik”.

Många av respondenterna berättar också om kontakterna som Orust har haft med Arvika kommun som tycks vara en förebild och inspirationskälla i sammanhanget. Arvika anses ha lyckats väl med sin nya politiska organisation. Det påpekas att det inte är helt lätt att överföra en annan kommuns organisationsidé till sig egen kommun då det aldrig kan råda helt likadana förutsättningar. Några av respondenterna anser att man därför kanske borde tagit delar från olika organisationsmodeller och fogat samman till en egen ”Orustmodell”. ”Det måste istället bli en Orustmodell anpassad till kommunens specifika egenskaper.” De intervjuade nämner också ytterligare kommuner som anses vara goda förebilder i sammanhanget, nämligen Götene, Kungälv, Lerum, Stenungsund och Åtvidaberg. Det påpekas att det fortfarande finns anställda inom kommunen som inte känner till den nya organisationens innebörd och att detta är ett stort problem då alla anställda måste sträva mot samma mål för att organisationen ska bli välfungerande.

2.3 Kommunfullmäktige

De intervjuade är tämligen överens om att arbetet i kommunfullmäktige inte förändrats påtagligt till följd av den nya organisationen trots att en tanke bakom organisationsförändringen är att stärka fullmäktiges roll. Ett led i att stärka kommunfullmäktiges roll var just införandet av beredningar. Beredningarna ska väcka frågor och bidra till livligare diskussioner och mer partipolitik

under fullmäktigemötena, något som enligt de intervjuade ännu inte skett i någon större omfattning. Det framförs synpunkter på att det fortfarande är samma ledamöter som stiger upp i talarstolen, att ledamöterna inte alltid är så väl förberedda och att debatten inte kan betraktas som särskilt livfull. ”Det blir debatt i cykelställsfrågor”, ”det är samma debattörer och lite ensidigt”, ”beredningarna skulle se till att debatterna blev livliga” och ”det är tango-politik – ett steg framåt och två tillbaka”. Det framförs också synpunkter på att det är kommunstyrelsen som dominerar diskussionerna i kommunfullmäktige och att frågorna i princip redan är avgjorda i partigruppen när de istället borde avgöras genom en ordentlig partipolitisk debatt i fullmäktige. Kommunfullmäktige framhålls inte vara det starka politiska organ som det borde vara.

”Beredningarna ska komma med goda idéer och se till att det blir en livligare debatt. Det framkommer inte på mötena att vi är olika partier. Det är inte olika åsikter.”

Några av de intervjuade tycker också att det är oklart hur beredningarna egentligen får sina uppdrag och att kommunfullmäktiges presidium borde vara lite mer drivande i den frågan och initiera frågor till beredningarna. Relationen mellan kommunfullmäktige och beredningarna beskrivs som otydlig. ”Det kunde varit mer driv från presidiet” och ”presidiet är svagt”. Det påpekas vidare att beredningarna och fullmäktige inte haft så många gemensamma möten som de borde haft. Enligt de intervjuade måste parterna träffas och stämma av och ha en nära relation med insyn i varandras arbete då ju beredningarna ska stötta kommunfullmäktige. Till stor del sägs förhållandet bero på att kommunfullmäktiges ordförande varit sjukskriven en längre tid och att det kommer att bli bättre när denne så småningom kommer tillbaka på sin post.

Många av de intervjuade tar också upp det bristande intresset hos allmänheten att besöka kommunfullmäktigemötena. Medborgarna anses inte vara särskilt delaktiga i politiken, vilket enligt de intervjuade möjligen beror på formen för deras möjlighet till medverkan. På Orust tillämpas något som kallas för ”Allmänhetens frågestund” som varje fullmäktigemöte inleds med. Det är inget tillfälle för spontana frågor, utan frågorna ställs skriftligt i förväg via internet. På fullmäktigemötet erhåller frågeställaren sedan ett förberett svar. Likaså tillämpas ett mötesforum benämnt ”Träffpunkt Orust”. Detta är däremot ett forum för spontana frågor och hålls fyra till fem gånger per år på olika platser i kommunen. Träffpunkterna är dock enligt de tillfrågade inte så välbesökta som man skulle önska. Det berättas om den träffpunkt som besöktes av 13 politiker

men bara en enda medborgare. ”Vi har haft träffar, men ingen kommer.” Det framförs också synpunkter på att kommunen måste arbeta mer med de demokratiska aspekterna av politiken och engagera allmänheten på ett bredare och mer omfattande plan.

2.4 Beredningarna

Visionsarbetet och tjänstemannastödet

Det framgår av intervjuerna att de tre beredningarna har kommit olika långt i sitt arbete och att ingen av beredningarna ännu har hittat sin form fullt ut. I beredningarnas uppgift ligger att arbeta med övergripande strategier, omvärldsbevakning och visionsarbete. Det mesta av beredningarnas arbete sägs dock hittills ha handlat om verksamhetsnära frågor. Det framhålls också att de politiker som sitter i beredningarna har fått väsentligt ändrade arbetsuppgifter jämfört med tidigare och att det kan vara svårt att ställa om sig till den nya rollen. Några av de intervjuade menar att det arbete som idag bedrivs i beredningarna är alltför likt det som tidigare bedrevs i facknämnderna. ”Beredningarna ska vara framåtsyftande, men ägnar sig åt dagsfrågor”, ”beredningarna ska jobba långsiktigt, men gör inte det”, ”det är lätt att falla tillbaka i verksamhetsfrågor”, ”det är svårt att ställa om från nämndstänkandet” och ”beredningarna vill ha något mer gripbart, inte visionsarbete utan jobbar i nutid och inte i framtid”. Vikten av politikerutbildning framhålls i sammanhanget. Sådan utbildning erhålls visserligen i början av varje ny mandatperiod men borde enligt de intervjuade kontinuerligt återkomma också under pågående mandatperiod. Det gäller att bli påmind om innehållet i sitt uppdrag.

Många av respondenterna menar också att begreppet beredning egentligen inte är rätt benämning och att det vore positivt med ett namnbyte. Begreppet beredning sägs föra tankarna till administrativt beredande uppgifter och inte till framåtsyftande visionsarbete. Det framförs önskemål om en namnändring till ”framtidsgrupper” som klart och tydligt beskriver vad beredningarnas arbete handlar om. Några av respondenterna menar också att det sitter för många ledamöter i beredningarna, vilket försvårar i visionsarbetet. Det är för många viljor som ska beaktas när man diskuterar framtiden.

En stor del av de intervjuade påpekar också svårigheten med att arbeta med visioner utan att ha ett ordentligt tjänstemannastöd. De upplever sig inte ha fått någon förståelse från centralt håll att de behöver stöd från förvaltningen i detta avseende. Tjänstemännen sägs inte ta något ansvar för frågan och dessutom inte heller, såsom de borde, delta i beredningsmötena. ”Det är fantas-

tiskt hur man lyckats prioritera ned en av de viktigaste frågorna” och ”det [tjänstemannastödet] står som nummer ett på dagordningen varje gång och nu har vi varit igång i ett år snart”. Det påpekas att förvaltningen lovat utreda betydelsen av tjänstemannastöd, men att utredningen hela tiden förhalas. För att kunna frånga det lokala perspektivet och ha ett omvärldsperspektiv anser sig beredningarna behöva stöd från tjänstemän med omvärldssyn och utifrånperspektiv. Av intervjuerna framgår att tjänstemannastödet har sett olika ut för de tre beredningarna och att det ännu inte fungerar på önskvärt sätt i någon beredning. Några av de intervjuade säger dock i sammanhanget att beredningspolitikerna egentligen inte behöver något särskilt tjänstemannastöd i visionsarbetet. Beredningarna är politiska beredningar och ska agera som sådana. ”Det är politikerna som ska säga åt tjänstemännen vad de ska göra och inte tvärtom.” Det är enligt intervjupersonerna beredningspolitikerna själva som ska söka efter underlag för visionsarbetet. ”Man får sätta sig ner och googla och se hur andra kommuner har det.”

Det framförs också att de tre beredningarna inte samarbetar i någon större utsträckning utan är alltför isolerade från varandra. De intervjuade anser det viktigt att ha kunskap om varandras områden för att kunna formulera visioner då dessa delvis tangerar varandra. Några intervjupersoner menar att beredningarna i större utsträckning än idag borde informera varandra om sitt arbete och att en naturlig arena för detta är fullmäktigemötena. Så här säger några av respondenterna om beredningarna:

”Beredningarna har inte funnit sina former av olika skäl. En av beredningarna har inte fått administrativt stöd. Andra är oklara över vilka frågor de ska fördjupa sig i.”

”Beredningarna har inte fått det stöd de behöver. Det är underligt att man inte lägger resurser på det. Det blir frustration när man inte får stöd. De [beredningarna] väcker frågor, men får inga svar. De försöker med visionsarbete, men får inget gehör.”

”Det är svårt att arbeta med de strategiska frågorna. Vi vet inte hur man ska göra. Vi får inget stöd, hur ska man bära sig åt?”

”Man måste hitta andra former för beredningarna. Man skulle backa tillbaka ett steg och se vad det är vi egentligen vill.”

Vad gäller beredningen för omsorg och lärande har denna påbörjat sitt visionsarbete enligt respondenterna, även om det ännu är trevande och inte

innehåller så mycket strategitänkande som är tänkt. Denna beredning sägs också ha ett bra tjänstemannastöd, även om några av de intervjuade menar att beredningen visserligen får ett bra tjänstemannastöd gällande kallelser, dagordningar och protokoll, men inte ett lika bra stöd med det viktiga visionsarbetet. ”Beredningen för omsorg och lärande har kommit igång med visionsarbetet”, ”de har en drivande tjänsteman”, ”det är en bra grupp och högt i tak” och ”det råder en avslappnad attityd där partipolitiken lagts åt sidan”.

Beredningen för samhällsutveckling sägs sakna tjänstemannastöd gällande protokoll och dylikt. Det berättas att beredningens ledamöter själva därför får skriva både kallelser och dagordningar och även föra egna protokoll under möten. ”Det har varit en seg start med oklara direktiv och inget stöd från tjänstemännen.” Det påtalas dock att beredningen nu så sakteliga har börjat med sitt visionsarbete och i det avseendet fått viss hjälp av tjänstemän även om det enligt många intervjuade varit långt ifrån tillräckligt. Respondenterna påpekar också att beredningens ordförande har varit sjukskriven under en längre tid, vilket förstås har påverkat utvecklingen av beredningens arbete. Ordföranden kommer dock snart att återgå i arbete.

Beredningen för ekonomi och intern planering sägs också sakna tjänstemannastöd. Det framhålls att man under de första månaderna efter den nya organisationens införande hade ett mycket gott stöd i den dåvarande ekonomichefen. När denne hastigt avled under våren 2011 kom stödet att halta och beredningen har ännu inte återfått ett fullgott stöd. Det berättas att beredningsledamöterna skriver kallelser, dagordningar och protokoll själva. En av respondenterna påpekar i sammanhanget att det är svårt att föra mötesprotokoll då beredningarna ju är diskussionsforum och inga beslutsforum. ”Det är svårt att skriva protokoll utifrån en ren diskussion.” Man säger sig heller inte få tillräckligt med tjänstemannastöd för att bedriva visionsarbete. ”Det är svårt att få underlag till visionsarbetet och blir torrsim istället”, ”man måste ha några som backar upp det jobbet [visionsarbetet] och som bollar med en” och ”min beredning har inte blivit som man önskat”.

Det framförs också synpunkter på att den aktuella beredningens grundläggande uppgift att arbeta med ekonomi och intern planering ligger alltför nära uppgifter som kommunstyrelsen har hand om. Beredningens och kommunstyrelsens ansvarsområden anses gå alltför mycket i varandra. ”Denna beredning krockar med kommunstyrelsens arbete”, ”det är kommunstyrelsen som fattar beslut i de frågorna, de övriga beredningarna har större frihet att jobba som de vill” och ”beredningen har ingen egentlig uppgift och inga egentliga

frågor att jobba med”. Några av de intervjuade ställer sig därför tveksamma till beredningens existens och undrar om den inte borde avskaffas istället. De tycker att beredningen inte har någon egentlig uppgift att fylla. En av de tillfrågade menar i sammanhanget att kommunen enbart borde ha en enda fast beredning benämnd ”Vision Orust” och därtill en rad tillfälliga beredningar beroende på aktuella frågor i kommunen.

Demokratiarbetet

Förutom visionsarbete ska beredningarna också ägna sig åt demokratiarbete i bemärkelsen att de ska verka för en god kontakt med medborgarna. I detta ligger att utveckla forum för medborgardialoger, vilka inte minst är viktiga för visionsarbetet som ju ska bedrivas via tvåvägskommunikation med allmänheten. Några tillräckligt bra forum för att träffa allmänheten och få deras syn på framtiden finns dock ännu inte enligt intervjupersonerna, mycket beroende på att man inte lagt så mycket energi på detta arbete. ”Det skulle hända något, men har inte gjort det.” Än så länge har beredningarna enbart ”Träffpunkt Orust” att tillgå, som dock inte anses vara ett bra forum för att diskutera framtidsfrågor. De intervjuade är överens om att kontakterna med medborgarna måste utvecklas. Många önskar utveckla diskussionsforum för allmänheten på internet. Några av respondenterna pratar om att anordna torgmöten och ytterligare andra nämner att kommunen borde satsa på webbsända kommunfullmäktigemöten. Det framförs också åsikter om att det bristande tjänstemannastödet påverkar beredningarnas demokratiarbete negativt. Som fritidspolitiker har man inte samma möjlighet som en tjänsteman att hantera de administrativa göromålen kring medborgardialoger såsom att boka lokaler.

En del av respondenterna berättar också om det medborgarkontor som planeras inrättas i kommunhuset. Detta skulle enligt de tillfrågade inte bara fungera som ett stöd till allmänheten, utan även kunna vara ett stöd till beredningarna i deras visionsarbete då kontoret skulle bemannas med personer med hög sakkunskap inom olika områden. Det berättas också om det försök som gjorts med den så kallade Orustpanelen där 100-talet medborgare bjöds in att delta som bollplank i olika frågor. Försöket föll inte väl ut och rann ut i sanden. Det påpekas att beredningarna måste ta tag i demokratiarbetet för att inte tappa i förtroende hos allmänheten. Medborgarna måste få insikt i beredningarnas arbete och omvänt måste beredningarna beakta allmänhetens syn på framtiden.

”Vi måste lägga energi på att få bitarna att komma igång. Beredningarna behöver en ny start med tydligare uppdrag och administrativt stöd. De måste också jobba med medborgardialoger.”

En del av de intervjuade påpekar i sammanhanget att sammansättningen av politiker i beredningarna är väl genomtänkt. Varje beredning har en beredningsledare som väljs ur kommunfullmäktiges presidium. I alla beredningar finns också en så kallad kommunikatör, som väljs ur kommunstyrelsens arbetsutskott. Kommunikatören ska utgöra en länk mellan kommunfullmäktige och kommunstyrelse så att beredningarna ska få inblick i båda dessa organs arbete. Även om själva sammansättningen av politiker anses vara väl genomtänkt tycker de intervjuade inte att den fungerar så bra i praktiken. Kommunikatören sägs inte uppfylla sitt uppdrag fullt ut. ”Beredningarna har ingen kontakt med kommunstyrelsen”, ”de träffas inte formellt även om det finns en kommunikatör”, ”vi som kommunikatörer ska bidra till den relationen, men det är luddigt i beredningarna av olika orsaker och vi måste hitta andra former”, kommunikatören är en tunn länk in till kommunstyrelsen” och ”det finns ingen som håller i det övergripande”. Flertalet intervjuade menar att beredningarnas kontakt med kommunstyrelsen är ganska bristfällig och till och med obefintlig och ser det som en stor brist.

2.5 Kommunstyrelsen

Respondenterna kommenterade också arbetet i kommunstyrelsen under intervjuerna. Medan några av dem menar att detta utvecklats positivt till följd av den nya organisationen, tycker andra att det inte har hänt något nämnvärt i det avseendet. ”Kommunstyrelsen är mycket mer vitalt och konstruktivt, det har blivit en korsbefruktning och alla har insyn” och ”kommunstyrelsen fungerar som en traditionell kommunstyrelse gör”. De som tycker att arbetet utvecklats positivt menar att kommunstyrelsen har fått helhetssyn på verksamheten, vilket främjar både kommunstyrelsens egen utveckling och kommunens utveckling som helhet. Det är viktigt med någon som har överblick över hela verksamheten när den ekonomiska situationen är ansträngd.

”Det har blivit bättre än tidigare. Sakkunnigheten finns i rummet och informationspridningen fungerar bra. Helhetssynen är utbredd. Kommunstyrelsen är mer öppen nu. Styrelsen är inte beredande åt kommunfullmäktige längre utan det jobbet ligger på utskotten. Kommunstyrelsen är mer ett planeringsorgan idag.”

Några respondenter menar dock att helhetssynen inte enbart är av godo, utan anser att denna har medfört en ökad maktkoncentration i kommunstyrelsen på bekostnad av kommunfullmäktige som ska vara det högsta organet. Respondenterna understryker också att fullmäktige skulle kunna ta för sig lite mer i det avseendet och hävda sig bättre mot kommunstyrelsen. ”Kommunstyrelsen har styrt och ställt, men det är kommunfullmäktige som ska ha högsta makten”, ”kommunstyrelsen dominerar fortfarande”, ”kommunstyrelsen har makten”, ”styrelsen lägger förslag till fullmäktige som inte har synpunkter” och ”kommunfullmäktiges presidium måste stå upp mer mot kommunstyrelsen”. Så här säger ytterligare en av respondenterna:

”Kommunfullmäktige kommer inte fram. Det måste bli ett tätare samarbete med kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen sköter alla kontakter utåt och måste börja släppa ifrån sig till kommunfullmäktige.”

Andra respondenter är av uppfattningen att kommunstyrelsens helhetssyn inte har påverkat maktbalansen, utan att denna är som den alltid har varit. Det är kommunstyrelsen som bereder ärendena och kommunfullmäktige som fattar beslut i dem och det har inte blivit någon förändring i maktkoncentrationen mellan parterna.

Det framförs också synpunkter på att det råder en obalans i typen av ärenden som behandlas i kommunstyrelsen. De flesta ärenden som kommunstyrelsen handhar sägs härröra från utskottet för samhällsutveckling, medan de andra utskotten fått stå tillbaka. Det är de ”hårda” frågorna som står i fokus, medan de ”mjuka” frågorna inte får lika mycket uppmärksamhet enligt de intervjuade. Några av dem kan dock se en viss uppluckring i detta förhållande till följd av den nya organisationen. De mjukare frågorna sägs ha blivit fler under det senaste året. En av de tillfrågade säger i sammanhanget att det har blivit lättare att lyfta in föreläsningar om sociala frågor i kommunstyrelsen jämfört med tidigare.

2.6 Utskotten

De intervjuade anser att utskottens arbete överlag fungerar bra. Några av de tillfrågade menar att den främsta anledningen till detta är att skillnaden mellan att sitta i traditionell facknämnd och utskott inte är så stor. Utskottspolitikerna har i princip kvar sina gamla arbetsuppgifter fränsett att de inte längre har något ekonomiskt ansvar såsom de hade i facknämnderna. Ett utskott får inte heller väcka frågor. Några av respondenterna påpekar också att utskottspolitik-

erna inte heller längre ska syssla med långsiktiga frågor utan enbart med dagligfrågor. De långsiktiga frågorna ligger inom beredningarnas ansvarsområde. ”Förut låg både de långsiktiga och dagsaktuella frågorna på facknämnderna men dagligfrågorna åt upp oss.” Det påpekas att omställningen varit störst för de politiker som nu sitter i beredningarna.

”Jag kan inte se att utskottet plockat bort särskilt många frågor på dagordningen jämfört med den gamla socialnämnden. Vi jobbar ungefär samma som tidigare. Beredningen är något nytt men som vi inte gett ordentlig kostym så att de kan röra sig.”

Några av de intervjuade har synpunkter på antalet politiker i utskotten som är färre än de var i facknämnderna. Medan en del tycker att antalet utskottspolitikere är för få, menar andra att det är bra att de är färre då detta medfört en effektivisering av arbetet. Utskottens relation till kommunstyrelsen beskrivs också i positiva ordalag och anses av många intervjuade ha stärkts under det senaste året. En bidragande orsak till detta sägs vara att kommunstyrelsemötena idag är mindre formella och präglas av dialog, vilket inte var fallet tidigare.

”Det är ett närmare samarbete mellan utskott och kommunstyrelse jämfört med facknämnder och kommunstyrelse.”

Utskottens relation till beredningarna uppfattas emellertid inte lika positivt. Relationen mellan utskott och beredning anses vara otydlig då en viss sammanblandning av de båda organens arbetsuppgifter sker. Beredningarna har till viss del hand om uppgifter som utskotten skulle haft hand om och tvärtom. Frågor och ärenden är inte alltid renodlade och det sägs också saknas någon som har helhetsansvar och ser till att frågor och ärenden hamnar på rätt plats från första början. ”Ärendegången känns inte intrimmad”, ”det är ibland lite oklart vart frågorna hör”, ”kollision och synkronisering behöver ses över” och ”det behövs en ledargestalt som knuffar in rätt ärende”. Det påpekas att utskotten dels är beredande organ som inte får väcka frågor själva, dels är verkställande organ som ska följa upp fattade beslut, men att det förekommer att de ägnar sig åt utredande uppgifter istället. Några av de intervjuade menar att utskottens uppgifter förvisso tangerar beredningarnas, men att detta inte är något problem bara man är medveten om förhållandet. Det finns en gråzon mellan de båda politiska organen som måste få finnas då utskottens verksamhetsfrågor även är av betydelse för beredningarnas visionsarbete. Samtid och framtid går

hand i hand. Så här säger några av intervjupersonerna om sammanblandningen av uppgifter:

”Det finns ingen tydlighet i rollerna mellan beredningar och utskott. Beredningarna jobbar mot kommunfullmäktige och utskotten mot kommunstyrelsen, men de tangerar ibland.”

”Det sker en sammanblandning av utskottens och beredningarnas roller. Utskotten ska syssla med kronor och ören och kortsiktiga frågor, medan beredningarna ska syssla med långsiktiga frågor.”

”Utskotten sätter mål i budgeten, men ska vara mer verksamhetsinriktade. Beredningarna vill göra avtryck i budgeten, men de frågorna har ju försvunnit. De ska vara mer visionsanknutna.”

En av de tillfrågade tycker sig se att organiseringen i utskott och beredningar har medfört ett slags ”elitisering” av politikerkåren då det ställs olika krav på ledamöterna beroende på om de är verksamma i utskott eller beredning. För att vara ledamot i ett utskott måste man sitta i kommunstyrelsen, medan det räcker med att sitta i kommunfullmäktige för att vara ledamot i en beredning. Enligt den intervjuade betraktas det nog som lite ”finare” att sitta i utskott än i beredning.

2.7 Förvaltningen

Kommunchefskapet

Kommunens tjänstemannaorganisation diskuterades också under intervjuerna, varpå det framkom synpunkter på det delade och roterande kommunchefskapet. Många av de tillfrågade tycker inte att kommunchefskapet fungerar tillräckligt bra idag. Det anses vara en nackdel att kommuncheferna samtidigt är verksamhetschefer och därmed inte helt och fullt kan koncentrera sig på sitt övergripande ledarskap. Det påpekas att kommuncheferna förblir verksamhetschefer även när de är i ”beredskap” och att det förståeligt. Det är svårt att släppa den rollen av naturliga skäl. Respondenterna menar vidare att ingen av kommuncheferna egentligen har överblick över hela kommunens verksamhet såsom en kommunchef bör ha, då de ju har ett specifikt verksamhetsområde att koncentrera sig på. Till detta förhållande anses också det roterande kommunchefskapet bidra. Att som kommunchef endast vara i ”beredskap” några månader per år främjar inte heller helhetssynen. ”Man släpper nog taget när de fyra månaderna har gått” som en av de intervjuade säger.

Det nämns också att man inte alltid vet vem av kommuncheferna man ska vända sig till i ett ärende. Är det den person som är i beredskap eller den som har fackkunskapen? Ofta blir det nog så enligt de intervjuade att man vänder sig till den chef som har kompetens inom området vare sig denne är i beredskap eller ej. De intervjuade menar också att det måste vara svårt för kommuncheferna att sinsemellan hålla varandra uppdaterade i alla ärenden. Likaså framhålls att beslutsfattandet borde bli komplicerat då kommuncheferna ska fatta beslut i samråd. Den chef som är i beredskap är visserligen den som ska fatta det formella beslutet men ska göra det i samråd med de andra två. ”Delat ansvar är inget ansvar”, ”de kör sitt eget ansvar och har inget helhetsansvar” och ”det är ingen som har helhetssyn, det blir inget gjort och allt tar tid”. Det framkommer också synpunkter på att kommuncheferna ibland tycks tveka att fatta obekväma beslut och att styrningen nedåt i organisationen inte är så tydlig som den borde vara. ”Man tar inte de obekväma besluten utan lämnar dem till näste person” och ”de måste våga ta obekväma beslut och inte bry sig om att trampa någon på tårna.” Flera av respondenterna vill gå tillbaka till en organisation med enbart en kommunchef. Andra menar att det mycket väl kan fungera bra med flera kommunchefer, men att dessa då inte samtidigt kan vara verksamhetschefer. De måste kunna ägna sig åt sitt kommunchefskap helt och hållet.

”Tjänstemannaorganisationen är inte så bra. Det har inte blivit den dynamiska utveckling man trott. Det har förlamat sig snarare. Det finns förstås en styrka i att man kan gå in för varandra och är mer delaktig och har information. Men det krävs också att man vågar träda in i den andres sfär och säga att nu tar jag beslut över ditt huvud. Man kan inte vänta in varandra.”

”Just nu styrs inte kommunen alls. Vi har riktiga problem. Nu när kommunstyrelsen har hela personalansvaret hade man behövt någon med överblick. Men de [kommuncheferna] har inte det i och med att de har ansvar för var sitt område.”

Många av respondenterna ställer sig frågan vilken tanken bakom denna form av kommunchefskap egentligen är. Det påtalas att det är trendigt med roterande kommunchefskap och att man tar efter andra kommuner. Men framförallt nämns en förhoppning om att skapa helhetssyn på verksamheten. Det utbredda revirtänkandet på den lokala nivån förväntades minska. ”Man ville nog få bort stuprören” och ”genom de tre kommuncheferna ville man stoppa

revirtänkandet i organisationen”. Förhoppningen om ett minskat revirtänkande har dock ännu inte uppfyllts enligt många av de intervjuade. De uttrycker det som att ett koncerntänkande saknas i organisationen, varpå någon berättar att bristen på koncerntänkande blev särskilt tydligt under det senaste budgetarbetet då situationen kunde liknas vid den som rådde under ”det gamla nämndsamhället”. Enligt intervjupersonen betedde sig utskotten då, som ju inte har något ekonomiskt ansvar längre, plötsligt som om de hade det varpå revirtänkandet blev tydligt.

”Syftet var att bryta de gamla hierarkierna och den gamla kulturen. Att se kommunen som en helhet och få ihop stuprören. Men det är många frågetecken. Det saknas en tydlig styrning och ledning.”

”Vem tar det sammanhållna greppet? Det har blivit en pyramidorganisation där det är svårt att se beslutsvägar. Det har skapat osäkerhet i organisationen och sämre kvalitet.”

Relationen politik och förvaltning

Under intervjuerna diskuterades också relationen mellan kommunens politiker och tjänstemän. Enligt de intervjuade ska politiker och tjänstemän utgöra ett team med ett utbrett samarbete och parterna är beroende av varandra för att kunna uppfylla sina roller på ett fullgott sätt. Många av respondenterna anser dock att tjänstemännen tar alltför stor plats i organisationen på politikernas bekostnad. Det råder inget fungerande samarbete. Orust beskrivs som en till stor del tjänstemannastyrd organisation där det saknas ett samspel mellan politiker och tjänstemän. Politikerna upplever att tjänstemännen snarare ser dem som en belastning än som sina uppdragsgivare. Det påtalas också att tjänstemännen vidtar åtgärder utan att förankra dem hos politikerna. ”Tjänstemännen har makten och det är de som styr”, ”vi har starka tjänstemän på Orust och det har alltid varit så”, ”det har varit starka tjänstemän av tradition”, ”det är politikerna som ska tala om för tjänstemännen vad de ska göra och inte tvärtom”, ”tjänstemännen tycks se politikerna som en onödig och störande börda”, ”det delade kommunchefskapet har förstärkt tjänstemännens dominans”, ”de [tjänstemännen] har tre ordföranden och vi har bara en” och ”tjänstemännen bryr sig inte om vad politikerna säger och vi behöver en ny organisationsöversyn”.

Samtidigt påpekar några av respondenterna att politikerna inte alltid är så tydliga mot tjänstemännen om vad de egentligen önskar. Tjänstemännen måste få tydliga direktiv och instruktioner på vad det är som politiken vill få genomfört. Det poängteras vidare att den egentliga makten ska ligga hos kommunfullmäktige, men att den idag i mångt och mycket ligger hos tjänstemännen och att det är kommunstyrelsen som ger order ut i verksamheterna. Organisationen skulle enligt respondenterna må bra av om det skulle råda en jämnare maktfördelning mellan politiker och tjänstemän, vilket också skulle främja samarbetet dem emellan.

”Politikerna borde slå näven i bordet och styra upp mer. Det är inte lätt på ett litet ställe där alla känner alla. Det har varit lite av en skyddad verkstad här. Ingen vill ta obeväma beslut.”

”Rollerna har inte blommat ut helt för politikerna. Tjänstemännen tar för sig. Inte medvetet. Det blir ett vakuum när det inte blommar ut inom politiken. Det måste ske ett samspel mellan politiker och tjänstemän.”

”Organisationen borde skapa förutsättningar för ett bra samarbete mellan politiker och tjänstemän, men gör inte det. Man ska vara två när man dansar tango. Relationen mellan politiker och tjänstemän fungerar inte.”

Det påpekas också att den nya organisationen tvärt emot vad det var tänkt bidragit till att förstärka den ojämna maktfördelningen mellan politiker och tjänstemän. Gråzonen mellan de båda ansvarsområdena politik och förvaltning sägs ha blivit tydligare och politiker och tjänstemän träder in i varandras områden alltför ofta. Några av de intervjuade anser vidare att kommunikationen mellan politiker och tjänstemän har blivit sämre under det senaste året och att det har blivit ett större avstånd mellan parterna. ”Vi har dålig kontakt mellan politik och förvaltning och det har blivit ytterligare förstärkt.” Det talas om att man måste skapa nätverk och mötesforum för politiker och tjänstemän där dialoger över roller och förväntningar kan föras.

Det framkommer dessutom synpunkter på att ärendegången i kommunen är otydlig. Det anses vara svårt att följa ett ärendes gång genom hela processen från beslut till verkställighet. Det påpekas att ärenden kan försvinna och att uppföljning kan saknas. Diarieföringen anses inte heller fungera fullgott då det förekommer att skrivelser bara läggs i en låda rätt upp och ner. Det påpekas också att det förekommit att tjänstemännen lagt ned mycket jobb i onödan på

utredningar som politikerna inte har beställt. En del av de intervjuade ställer sig också frågan om alla beslut verkligen blir verkställda och menar att det inte alltid kommer till deras kännedom om att så har skett. ”Det är mycket som inte blivit levererat under året”, ”det är långsam leverans av fattade beslut”, ”det fattas beslut men sedan tar det en månad innan det skrivs ut och saker diarieförs” och ”tjänstemännen gör saker på eget bevåg eller genomför inte fattade beslut”. Någon av respondenterna påpekar att det nyss beskriva är en viktig fråga som beredningarna borde ta tag i och utreda.

3. Sammanfattande analys

Ovanstående har belyst de intervjuades uppfattningar om den nya politiska organisationen på Orust kommun. Endast en person önskar en återgång till den gamla organisationen även om övriga anser att organisationen ännu inte fungerar optimalt och har en rad synpunkter på den.

3.1 Den strategiska nivån

Den strategiska nivån innefattar kommunfullmäktige och beredningarna. I kommunfullmäktiges arbete har inga egentliga förändringar skett till följd av den nya organisationen. Kommunfullmäktige ska vara det högsta beslutande organet i en kommun där den egentliga makten ligger. En av tankarna bakom den nya organisationen på Orust är att stärka fullmäktiges roll och, får man anta, återta en del av makten som i huvudsak anses ligga hos kommunstyrelsen och tjänstemännen. Ett led i att stärka kommunfullmäktiges roll var införandet av de tre beredningarna. Beredningarna ska väcka frågor och bidra till livligare diskussioner under fullmäktigemötena. De ska också arbeta med omvärldsbevakning, visioner och demokrati. Beredningarna tycks dock inte ha blivit någon draghjälp mot ett stärkt kommunfullmäktige. Fullmäktige förefaller fortfarande i mångt och mycket vara ett ”transportkompani” utan livliga diskussioner där frågorna redan är avgjorda i förväg.

En av anledningarna till att kommunfullmäktige inte förändrats nämnvärt och blivit ett mer beslutskraftigt och livskraftigt organ är att beredningarna ännu inte funnit sin rätta form. Politikerna förefaller fortfarande treva sig fram och det är svårt att vara draghjälp åt någon annan när man själv ännu inte fungerar fullt ut. Arbetet med omvärldsbevakning, visioner och demokrati är fortfarande i sin linda. Omvärldsbevakningen haltar på grund av att beredningarna inte får det tjänstemannastöd de efterfrågar, men också för att politikerna har svårt att släppa de kortsiktiga verksamhetsfrågorna och koncentrera sig på framtiden. Även visionsarbetet haltar på grund av bristande tjänstemannastöd, men också för att demokratiarbetet ännu inte kommit igång. Det är inte bara tjänstemännen som ska bidra med underlag

till visionerna utan också medborgarna. De träffpunkter som anordnas av kommunen anses inte vara några lämpliga forum för detta och nya former för medborgardialoger måste utvecklas.

Ytterligare en orsak till att beredningarna ännu inte funnit sin rätta form är ett bristande samarbete mellan dem. Beredningarna säger sig behöva sakkunskap om varandras områden i visionsarbetet då visionerna tangerar varandra. Kanske bidrar också benämningen beredning till den oklara rollen. Ordet beredning för tankarna till arbete som handlar om att ta fram underlag för beslut, men detta är ju de tre utskottens uppgift. Antalet politiker i beredningarna kan också diskuteras. Å ena sidan framförs synpunkter på att politikerna är för många och att det därför är svårt att fatta beslut. Å andra sidan kan man tänka sig att visionsarbetet är ett grannliga arbete som kräver omfattande insatser, varför antalet politiker kanske inte är för stort ändå. Nämnas ska också att beredningen för ekonomi och intern planering inte anses fylla någon egentlig funktion då arbetsuppgifterna är alltför snarlika sådana som kommunstyrelsen har hand om.

3.2 Den verkställande nivån

Den verkställande nivån innefattar kommunstyrelsen, utskotten och förvaltningsorganisationen. Uppfattningarna om hur kommunstyrelsens arbete utvecklats till följd av den nya organisationen går isär. De som tycker att arbetet utvecklats positivt menar att kommunstyrelsen som följd av att den är enda verksamhetsnämnd fått en ökad helhetssyn på verksamheten, vilket gynnar strävan att minska revirtänkandet. De som tycker att arbetet utvecklats negativt framhäver att helhetssynen medfört en ökad maktkoncentration till kommunstyrelsen, något som går stick i stäv med ambitionen att stärka kommunfullmäktige.

Vad gäller utskotten anses arbetet i dessa fungera bra. Det är ingen större skillnad att verka som politiker i ett utskott jämfört med en traditionell facknämnd, fränsett att man inte längre har något ekonomiskt ansvar. Utskotten anses ha en god relation till kommunstyrelsen, ja till med en ännu godare än tidigare då dialogen dem emellan förbättrats. Däremot upplevs inte utskottens relation till beredningarna vara fullt så god beroende på att de båda politiska organens arbetsuppgifter inte är renodlade med följd att politikerna träder in i varandras ansvarsområden. I varje beredning finns en särskild kommunikatör vars uppgift är att vara en länk mellan kommunstyrelse och kommunfullmäktige och därmed också mellan beredning och utskott.

Genom kommunikatören ska politikerna få insyn i varandras arbete. Kommunikatörsrollen anses dock inte fungera, vilket kan antas vara en av orsakerna till att beredningarnas och utskottens arbetsuppgifter går in i varandra.

Förvaltningsorganisationen upplevs inte heller fungera fullgott och det framkommer synpunkter på både kommunchefskapet och på att Orust kommun är tjänstemannastyrd. Det delade och roterande kommunchefskapet anses inte fungera optimalt då kommuncheferna samtidigt också är verksamhetschefer för var sitt område och därutöver bara är kommunchefer under de fyra månader per år då de är i "beredskap". Den viktiga helhetssynen som ska bidra till ett minskat revirtänkande i organisationen har uteblivit och en bild av ett tämligen svagt kommunchefskap framträder. Det framhålls också att Orust till stor del är tjänstemannastyrt och att en förändring mot en mer politikerstyrd organisation vore önskvärd. Maktfördelningen mellan politiker och tjänstemän upplevs vara ojämn.

3.3 Avslutande kommentarer

Det framgår tydligt att det inför fortsättningen är viktigt att se över beredningarna. För att få den nya organisationen att fungera som det var tänkt är det viktigt att få beredningarna att fungera. Beredningarna ska arbeta med de långsiktiga mål- och inriktningsdokumenten för kommunen. Utan tillräckliga verktyg är det svårt att fullfölja det arbetet och utan mål- och inriktningsdokument är det svårt att styra organisationen åt rätt håll. Det framgår också att det delade och roterande kommunchefskapet samt tjänstemannastyret har sina brister. Kommunchefskapet är under översyn och förändringar väntas. Vad gäller tjänstemannastyret kan man fundera på relationen mellan politiker och tjänstemän. Det finns alltid en gråzon mellan ansvarsområdena politik och förvaltning. Tjänstemannarollen och politikerrollen kan inte renodlas helt och hållet och överträdelser måste få ske ibland. Men om den ena parten alltför ofta träder in i den andra partens område leder det till spänningar och samarbetssvårigheter. Gråzonen blir ingen gyllene zon där fruktbart samarbete och en utveckling av rollerna kommer till stånd.

Det är också värt att uppmärksamma att det återfinns paradoxer i intervju-materialet. Å ena sidan önskar respondenterna att kommunen ska bli mindre tjänstemannastyrd, å andra sidan upplevs kommunchefskapet vara alltför svagt. Å ena sidan önskar de att makten ska ligga hos kommunfullmäktige, å andra sidan upplevs maktkoncentrationen i kommunstyrelsen som positiv. Frågan man kan ställa sig är om de berörda känner till målsättningen

bakom den nya organisationen ordentligt? Det var egentligen ingen av de intervjuade som pratade om tankarna bakom den nya organisationen. De förde snarare en diskussion om nuläget utan koppling till hur detta borde vara. När respondenterna ombads relatera till syftet med organisationens olika delar var det vanligt att de hade begränsad kunskap om detta. En grundläggande faktor för att få den nya organisationen att fungera som det var tänkt är förstås att de berörda vet syftet med det nya. För att uppnå målsättningarna måste de verksamma känna till tankarna bakom organisationsmodellen. Kanske handlar det om ett klassiskt implementeringsproblem med bristfällig information om förändringen.

Nu har underhandsstudien presenterats. Under våren 2013 kommer uppföljningsstudien att genomföras och intervjuer åter att vidtas med nyckelpersoner i kommunen. Uppföljningsstudien kommer att visa effekterna av den nya politiska organisationen, det vill säga om sättet att organisera politiken har medfört att kommunen åstadkommit förbättringar och närmat sig de mål som ställts upp för organisationsförändringen.

Kommunforskning i Västsverige, KFi, är en organisation som bedriver forskning inom ekonomi, organisation och hälso- och sjukvård.

Verksamheten utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och landsting samt universitet och högskolor i Västsverige. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därmed bidra till att skapa en stark forskningsmiljö.



**KommunForskning
i Västsverige**

Pilgatan 19A
411 22 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se